



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 5.9.2011  
COM(2011) 537 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,  
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN  
DE REGIO'S**

**Tussentijdse evaluatie van het Douane-2013-programma**

## **1. ACHTERGROND**

Het Douane-2013-programma is bij Beschikking 624/2007/EG<sup>1</sup> ingesteld als meerjarig actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap, ter ondersteuning en aanvulling van de maatregelen die de lidstaten nemen om het effectief functioneren van de interne markt op douanegebied te waarborgen. Daarbij wordt voortgebouwd op vier eerdere programma's (Matthaeus, Douane-2000, Douane-2002 en Douane-2007).

Het programma komt in eerste instantie ten goede van de douaneautoriteiten van de lidstaten, maar ook de douanediens ten van andere deelnemende landen en de importeurs/exporteurs plukken daarvan de vruchten. Momenteel staat het programma open voor EU-lidstaten, huidige en toekomstige kandidaat-lidstaten en landen waarop het Europees nabuurschapsbeleid van toepassing is. Naast de 27 EU-lidstaten nemen vier andere landen deel aan het programma: Turkije en Kroatië (die beide reeds deelnamen aan het vorige programma) en Servië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (die zich in 2009 bij het lopende programma hebben aangesloten). Het huidige programma bestrijkt de periode van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2013.

Voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma wordt vooral gebruik gemaakt van:

- gezamenlijke acties, waaronder seminars en workshops, projectgroepen en stuurgroepen, werkbezoeken, opleidingsactiviteiten, monitoringactiviteiten, benchmarking en andere acties;
- de verstrekking van IT-systemen, met inbegrip van trans-Europese systemen en gemeenschappelijke douanetoepassingen.

Krachtens artikel 22, lid 1, van de Douane-2013-beschikking vindt een tussentijdse evaluatie van het programma door de Commissie plaats op basis van gegevens van de lidstaten. Om een consistente methodiek en een coherente aanpak te garanderen, werd deze evaluatie toevertrouwd aan een externe consultant ("The Evaluation Partnership") die over specifieke ervaring met dit soort beoordelingen beschikt. De diensten van de Commissie en de deelnemende landen hebben de werkzaamheden van deze contractant begeleid en ondersteund via een stuurgroep die in de loop van het project meermaals bijeen is gekomen.

Met dit verslag, dat door haar is aangenomen, komt de Commissie haar verplichting na om de resultaten van de tussentijdse evaluatie mee te delen aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het definitieve evaluatieverslag van de externe consultant kan worden gedownload vanaf de Europa-website van DG TAXUD.

## **2. DOEL VAN DE EVALUATIE**

Bij de tussentijdse evaluatie is gepeild naar het effect van de activiteiten die tussen 2008 en maart 2011 in het kader van het programma hebben plaatsgevonden. Daarbij is onderzocht

---

<sup>1</sup> Beschikking nr. 624/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 tot vaststelling van een actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap (Douane-2013).

welke vooruitgang in dit stadium van de programmeringsperiode reeds is geboekt, in welke mate de doelstellingen van het programma zijn gerealiseerd (doeltreffendheid van het programma) en of de daarmee gemoeide kosten redelijk zijn (rendement van het programma). Voorts is onderzocht of de doelstellingen voorzien in reële behoeften op douanegebied (relevantie) en in welke mate het programma een toegevoegde EU-waarde heeft, m.a.w. of de doelstellingen van het programma beter middels een communautair programma dan door de afzonderlijke lidstaten kunnen worden bereikt. Ook is aandacht besteed aan het gebruik van de financiële middelen en aan de vorderingen inzake follow-up en implementatie, met name wat het beheer van het programma betreft.

Doel van deze tussentijdse evaluatie is te beoordelen of de voortzetting van het programma wenselijk is en of voor de resterende jaren aanpassingen van de geplande activiteiten noodzakelijk zijn. De resultaten van de evaluatie zullen ook worden meegenomen bij de lopende effectbeoordeling van het toekomstige Douane-2020-programma<sup>2</sup>. De conclusies van deze mededeling laten eventuele toekomstige besluiten van de Commissie ter zake evenwel onverlet.

### 3. METHODIEK

De externe consultant heeft een gedetailleerde methodiek toegepast en zijn antwoorden gebaseerd op een grondige analyse van de resultaten van diverse methoden van gegevensvergaring, zoals gepresenteerd in de onderstaande tabel (interviews, enquêtes, instrumenten voor het verkrijgen van kwantitatieve gegevens, enz.). De gegevens zijn geanalyseerd met behulp van een uitgebreide, met de hulp van de stuurgroep van het evaluatieproject<sup>3</sup> samengestelde reeks evaluatie- en beoordelingscriteria. De geldigheid van de conclusies is vervolgens besproken in vergaderingen met de stuurgroep. In het algemeen mag worden gesteld dat de hoge respons op de enquêtes bij douaneambtenaren in de lidstaten en de actieve medewerking van de nationale Douane-2013-coördinatoren de kwaliteit van de evaluatie ten goede zijn gekomen.

**Tabel — Gegevensbronnen voor de belangrijkste geëvalueerde aspecten**

Gegevensbron Geëvalueerd aspect	Vragenlijst voor de nationale douanediensten	Enquêtes bij deelnemers	Interviews met programma-beheerders	Casestudy's	Onderzoek van bestaande informatie
Doeltreffendheid	✓	✓	(✓)	✓	(✓)
Beheer	(✓)	(✓)	✓		(✓)
Rendement	(✓)	(✓)		(✓)	✓
Relevantie	✓	(✓)	(✓)		✓
Toegevoegde waarde van de EU	✓	(✓)	✓	(✓)	✓

Haakjes geven aan dat de uit de genoemde gegevensbron verkregen informatie slechts gedeeltelijk relevant is voor het betreffende geëvalueerde aspect.

<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie. *A Budget for Europe 2020 - Part II - Policy Fiches*, COM (2011) 500/II van 29 juni 2011.

<sup>3</sup> De stuurgroep bestond uit ambtenaren van de Commissie en vertegenwoordigers van de nationale douanediensten.

#### **4. BEOORDELING**

De externe consultant heeft een definitief evaluatierapport ingediend waarin het Douane-programma stelselmatig en uitvoerig wordt geanalyseerd. Een gedetailleerd overzicht van alle sedert 2008 uitgevoerde acties en activiteiten vormt een solide basis voor bevindingen en conclusies waaruit een opmerkelijk hoge mate van tevredenheid van de doelgroepen en belanghebbenden naar voren komt.

##### **Bevindingen**

Uit de evaluatie blijkt dat het programma goed op de behoeften en problemen van de doelgroepen is toegesneden. De bevindingen van de externe consultant tonen aan dat het programma een geschikt instrument is om de uitvoering van het douanebeleid te ondersteunen. Voorts levert de evaluatie sterke en duidelijke aanwijzingen op dat resultaten van het programma het beoogde effect sorteren. Dat het programma in het algemeen zeer doeltreffend en kosteneffectief is, valt gedeeltelijk ook te verklaren door de professionele manier waarop het wordt beheerd, die trouwens hogelijk wordt gewaardeerd.

De evaluatie toont ook aan dat door het Douane-2013-programma gefinancierde activiteiten ertoe hebben bijgedragen de werkmethoden van de nationale belastingdiensten te harmoniseren. De soepelheid die een wezenlijk kenmerk is van het programma, wordt ook gezien als een element dat zeer bevorderlijk is voor de implementatie ervan. Dit heeft projectgroepen bijvoorbeeld in staat gesteld de ervaring van nationale belastingdiensten te benutten om specifieke problemen aan te pakken en op te lossen. Het rapport komt ook tot de conclusie dat het programma een aanzienlijke toegevoegde EU-waarde oplevert.

De Commissie stelt vast dat het programma door alle belanghebbenden bijzonder wordt gewaardeerd. Het slaagt erin de gestelde doelen te realiseren door de nationale belastingdiensten een samenwerkingsplatform, extra hulpmiddelen, gemeenschappelijke of interoperabele IT-systemen, gezamenlijke opleidingsactiviteiten en kansen tot samenwerking te bieden. Dit toont duidelijk aan dat het programma een toegevoegde EU-waarde heeft. Douane-2013 wordt door de nationale belastinginstanties opvallend hoog gewaardeerd. De Commissie besluit daaruit dat een voortzetting van het programma wenselijk is.

##### **Aanbevelingen voor de rest van de programmeringsperiode**

De aanbevelingen voor verdere verbeteringen zijn gebaseerd op een deugdelijke methodiek, uitvoerig onderzoek en dito analyse van enquêtegegevens en directe interviews met alle belanghebbenden. De gedetailleerde aanbevelingen zijn opgenomen in de evaluatie. De belangrijkste suggesties die in de resterende jaren tot 2013 nog rijkere resultaten kunnen opleveren, zijn de volgende:

- (1) Pak de externe factoren aan die een vlotter verloop van de handel belemmeren.
- (2) Ondersteun de onverkorte tenuitvoerlegging van de MCCIP ('Modernised Customs Code Implementing Provisions') en het risicobeheer alsook de uniforme toepassing van cruciale nieuwe regels, processen en ideeën.
- (3) Maak de resultaten van de werkzaamheden van projectgroepen die het 'Future Customs Initiative' uitwerken en implementeren, in ruimere kring bekend.

- (4) Zet mechanismen op om de douaneautoriteiten te helpen bij de preventie, het onderzoek en de bestrijding van illegale operaties.
- (5) Besteed de nodige aandacht aan de consequenties op het stuk van personele middelen van nieuwe Douane-2013-activiteiten en vermijd – in het huidige economisch klimaat – een nettotoename van de lasten voor de lidstaten en het personeel van de Europese Commissie.
- (6) Stimuleer, overal waar dat nuttig en passend is, de participatie van bedrijfsorganisaties in Douane-2013-activiteiten en zorg voor transparantie bij de selectie van vertegenwoordigers van individuele bedrijven die voor gezamenlijke acties worden uitgenodigd.
- (7) Zie nauwlettend toe op het gebruik dat van gezamenlijke opleidingsinstrumenten wordt gemaakt en verstrek zo nodig extra bijstand.
- (8) Zorg voor meer ondersteuning voor huidige en toekomstige kandidaat-lidstaten (ook niet deelnemende landen).
- (9) Pak de externe factoren aan die de doeltreffendheid van trans-Europese en gemeenschappelijke douane-IT-systemen belemmeren.
- (10) Stroomlijn de werkzaamheden van en de interacties tussen bepaalde Douane-2013-instanties.
- (11) Verbeter de manier waarop ART2<sup>4</sup> de koppelingen tussen activiteiten en Douane-2013-doelstellingen en -prioriteiten weergeeft.

De Commissie is het in het algemeen met de aanbevelingen eens. Ten gevolge op het project zal de Commissie een actieplan opstellen dat ingaat op elk van de aanbevelingen in het evaluatierapport en verduidelijkt in welke mate daaraan uitvoering kan worden gegeven gedurende de rest van de looptijd van het programma.

De Commissie is zich bijvoorbeeld bewust van het belang dat aan de volledige uitvoering van de MCCIP wordt gehecht. Er vinden werkzaamheden op dit gebied plaats in het kader van het huidige programma; de vorderingen ter zake zullen in het toekomstige programma worden geïntensiveerd. Er zal passende aandacht worden besteed aan de behoeften aan personele middelen die voortvloeien uit Douane-2013-activiteiten; met deze aanbeveling zal rekening worden gehouden bij de opzet van het vervolgprogramma, dat zal streven naar meer gestructureerde en doeltreffende samenwerkingsvormen.

Ook neemt de Commissie zich voor om – reeds in het kader van het huidige programma – na te gaan in welke mate de gemeenschappelijke opleidingsinstrumenten worden benut. Zij zal met dit gegeven rekening houden bij de effectbeoordeling van het toekomstige programma. Voorts zal de Commissie de Douane-2013-governanceregeling en de werking van het comité en de stuurgroepen onderzoeken. Zij is het met de consultant eens dat verbeteringen mogelijk zijn.

---

<sup>4</sup> De tweede versie van het activiteitenrapportage-instrument ('Activity Reporting Tool') dat in het kader van Douane-2013 is ingesteld.